

Janika Heiskanen

POLYSENTRINEN MONITASOHALLINTA EUROOPAN UNIONIN ILMASTOPOLITIIKASSA

Diskurssianalyysi Hooghen ja Marksien monitasohallinnan
tyyppien esiintymisestä jäsenvaltioiden maaraporteissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Tammikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Janika Heiskanen: "POLYSENTRINEN MONITASOHALLINTA EUROOPAN UNIONIN ILMASTOPOLITIIKASSA: diskurssianalyysi Hooghen ja Marksien monitasohallinnan tyyppien esiintymisestä jäsenvaltioiden maaraporteissa"
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, kansainvälinen politiikka
Tammikuu 2023

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella, millaista monitasohallintaa Euroopan unionin ilmastopolitiikassa on, kahden tutkimuskirjallisuuden perusteella määritellyn maaryhmän, välillä. Tarkoituksena on nostaa esille mahdollisia eroja ja jännitteitä maaryhmien välillä. Tutkimuskirjallisuudessa Euroopan unionin ilmastopolitiikan "jarruttelijoina" mainitaan Puola ja Unkari, kun taas Saksa ja Tanska edustavat ilmastopolitiikan kunnianhimoisia "aktiiveja". Täten ne olivat luonteva valinta edustamaan unionin ilmastopolitiikan kahta eri ääripäätä. Tutkimuksen keskeiset tutkimuskysymykset ovat: millaisia monitasohallinnan piirteitä sisältäviä diskursseja aineistosta on havaittavissa sekä miten näissä diskursseissa heijastuu kunkin jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden muodostaman maaryhmän suhtautuminen Euroopan unionin rooliin sen monitasoisessa viitekehysessä.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä toimii monitasohallinta, tarkemmin Hooghen ja Marksien kehittelemä monitasohallinnan tyypittely. Yleisesti monitasohallintaa voidaan kuvailla hallintatavaksi, jossa hallinta jakautuu erilaisille alueellisille ja toiminnallisille tasoille, häivyttäen täten valtion keskushallinnon roolia päätöksenteossa. Tyypin I monitasohallintaa voidaan kutsua ns. yleisten tavoitteiden toimivallaksi ja tyypin II monitasohallintaa puolestaan voidaan kutsua ns. tehtäväkohtaiseksi toimivallaksi. Argumentoin tutkimuksessa, että tyypin II monitasohallinnan voidaan todeta olevan luonteeltaan polysentristä monitasohallintaa, sillä molemmissa korostetaan valtion toimijoiden sijasta muiden toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen roolia. Toisin sanoen yhdistän polysentrisen monitasohallinnan teorian Hooghen ja Marksien monitasohallinnan teoreettiseen viitekehykseen, jonka avulla lähdän toteuttamaan analyysia.

Primääriaineistona tutkimuksessa toimii valittujen jäsenvaltioiden YK:n ilmastokonventti UNFCCC:lle toimittamat maaraportit (National Communications) vuodelta 2017. UNFCCC on keskeinen globaalin ilmastopolitiikan, ja täten myös Euroopan unionin ilmastopolitiikan, keskeinen toiminta-alue. Täten kyseiset maaraportit ovat luonteva valinta aineistoksi. Menetelmänä tutkimuksessa toimii diskurssianalyysi. Diskurssianalyysia avuksi käyttäen aineistosta etsitään Hooghen ja Marksien monitasohallinnan kahden eri tyypin mukaisia piirteitä, tarkemmin sitä, onko keskeisinä toimijoina valtiotason toimijat vai muut toimijat tai verkostot. Tätä puolestaan peilataan Hooghen ja Marksien monitasohallinnan viitekehykseen. Toisin sanoen katsotaan, toteutuuko maiden ilmastopolitiikan hallinnan kohdalla ensimmäisen vai toisen tyypin mukainen hallinta. Näiden diskurssien pohjalta puolestaan pyritään vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen koskien maiden suhtautumista Euroopan unionin rooliin sen monitasoisessa ilmastopolitiikassa.

Tutkimuksen tuloksena kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla korostui valtiotason diskurssi, toki Puolan ja Unkarin kohdalla tämä korostui hieman enemmän suhteessa Saksaan ja Tanskaan. Molemmista maaryhmistä ja jokaisesta maaraportista löytyivät myös tieteen ja tutkimuksen sekä kehitysmaiden auttamisen diskurssit, joita toteutettiin niin ikään valtiojohtoisesti eli ne ilmensivät monitasohallinnan ensimmäistä tyyppiä. Kaikkien maiden suhtautuminen Euroopan unionin rooliin oli yllättävänkin neutraalia, toki Saksa ja Tanska korostivat enemmän Euroopan unionin yhteistä rintamaa ja etenkin omaa rooliaan siinä. Analyysin perusteella erot maiden välisessä monitasohallinnassa olivat yllättävänkin pieniä. Maiden ilmastopolitiikkaan osallistuvien toimijoiden erojen tarkasteleminen on tehokkaan hallinnan toteutumisen kannalta tärkeää, erityisesti globalistuvassa maailmassa.

Avainsanat: monitasohallinta, polysentrisen monitasohallinta, Euroopan unioni, ilmastopolitiikka, diskurssianalyysi, globalisaatio

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1.	JOHDANTO	4
2.	TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	6
2.1.	Globalisaation tematiikka	6
2.2.	Monitasohallinta	9
2.2.1.	Määritelmä.....	9
2.2.2.	Monitasohallinta ja polysentrisyys.....	10
2.2.3.	Monitasohallinnan kaksi eri tyyppiä	11
2.3.	Euroopan unionin ilmastohallinta	14
3.	AINEISTO JA DISKURSSIANALYYSI	14
3.1.	Primääriaineistona jäsenvaltioiden maaraportit	16
3.2.	Diskurssianalyysin teoreettisista lähtökohdista	17
3.3.	Monitasohallinnan hegemonisten diskurssien tulkinta aineistosta.....	18
4.	MAARAPORTTIEN ANALYYSI.....	20
4.1.	Saksan ja Tanskan maaraporttien diskurssit	20
4.2.	Puolan ja Unkarin maaraporttien diskurssit.....	24
5.	YHTEENVETO JA POHDINTAA	29

1. JOHDANTO

Ilmastonmuutos voidaan nähdä yhtenä aikamme suurimmista globaaleista haasteista. Ihmisten toiminnan on arvioitu aiheuttaneen noin 1,0 celsius-asteen ilmaston lämpenemisen esiteolliseen tasoon verrattuna. Ilmaston lämpeneminen tulee todennäköisesti saavuttamaan 1,5 celsius-asteen lämpenemisen vuosien 2030–2052 välillä, jos se jatkaa nousuaan nykyisellä vauhdilla. Ilmastonmuutoksella tulee olemaan lukuisia mahdollisesti katastrofaalisiakin vaikutuksia, kuten merenpinnan nouseminen sekä biodiversiteetin heikkeneminen. Lisäksi se aiheuttaa haitallisia vaikutuksia myös muun muassa ihmisten terveydelle, toimeentulolle sekä ruokaturvallisuudelle.¹ Tutkimuksissa ilmastonmuutoksen taustalla ja siihen suurena myötävaikuttajana voidaan nähdä olevan ihmisten toiminta. Tämän vuoksi ihmiskunnalla voidaan todeta olevan sekä velvollisuus että vastuu, mutta myös mahdollisuus sen ratkaisemiseen.

Ilmastonmuutos on globaaliongelman, jonka hillitseminen edellyttää valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä monella eri hallinnon tasolla. Tämän lisäksi meidän tulee pyrkiä sopeutumaan ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, mikä niin ikään vaatii yhteistyötä lukuisilla eri hallinnon tasoilla. Globalisaatio luo tälle omat haasteensa ja mahdollisuutensa. Näiden seikkojen valossa hallinnan tutkimus ja erityisesti monitasohallinnan tutkimus on erityisen relevanttia. Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena onkin tarkastella Euroopan unionin ilmastopolitiikkaa hyödyntäen monitasohallinnan (*multi-level governance*) teoreettista viitekehystä, tarkemmin Hooghen ja Marksien luomaa monitasohallinnan tyypittelyä. Monitasohallinnasta on tehty suhteellisen paljon tutkimusta Euroopan unionissa, sillä onhan EU oiva esimerkki monitasoisesta hallintajärjestelmästä, mutta monitasohallinnan tutkimus juuri ilmastopolitiikan alalla on toistaiseksi jäänyt joidenkin yksittäisten tutkimusten varaan. Näitä aukkoja pyritäänkin paikkaamaan tämän tutkimuksen kautta sekä täten laajentamaan ymmärrystä monitasohallinnan tilasta Euroopan unionissa sekä sen keinoista eri jäsenvaltioiden näkökulmasta. Monitasohallinnan näkökulman ottaminen antaa mahdollisuuden tutkia ilmastopolitiikkaa ja sen hallintaa uudelta näkökulmasta.

¹¹ IPCC 2018, 4–5; 8-9.

Kiinnostuksen kohteena on se, millaista monitasohallintaa Euroopan unionissa on sen eri tasoilla, erityisesti kansallisella tasolla. Tarkoitukseni on tarkastella monitasohallinnan toteutumista Euroopan unionissa kansallisella tasolla kahden vastakkaista näkökantaa edustavien jäsenvaltioiden maaryhmien näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuudessa erityisesti kuusi Itä- ja Keski-Euroopan maata (Puola, Unkari, Slovakia, Tšekin tasavalta, Bulgaria sekä Romania) on kuvattu Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan ”*hidastajina*”, jotka vastustavat EU:n tiukempia tavoitteita koskien energiasektorin hiilineutraalisuutta.² Tähän tutkimukseen näistä jäsenmaista valikoituivat Puola sekä Unkari. Vastakkaista, *aktiivista* ilmastopolitiikkaa ajavien, maaryhmää edustamaan valikoituivat puolestaan Saksa ja Tanska. Tanskalla on todettu, pienestä koostaan huolimatta, olevan jonkin verran vaikutusvaltaa toimia kansainvälisen ilmastodiplomatian johtajana. Esimerkiksi riippumaton Climate Change Performance -Index sijoitti Tanskan kolmena peräkkäisenä vuotena parhaaksi menestyjäksi tunnustuksena aidosta tahdosta ja taidosta siirtyä vähähiiliseen talouteen.³ OECD puolestaan on luonnehtinut Saksaa ”erittäin innovatiiviseksi maaksi, joka on mukana useissa aloitteissa hyödyntääkseen globalisaation maksimaaliset hyödyt ja mahdollisuudet käsitellä ympäristöongelmia samalla tehostaen omaa ympäristöteollisuuttaan”.⁴ Näiden vastakkaisia ääripäitä edustavien maaryhmien tutkiminen auttaa havaitsemaan mahdollisia eroja ja jännitteitä Euroopan unionin ilmastopolitiikassa.

Tutkimuksen primääriaineistona toimii kyseisten neljän Euroopan unionin jäsenvaltion Yhdistyneiden kansakuntien ilmastokonventille (UNFCCC) toimittamat uusimmat maaraportit (National Communication) vuosilta 2017–2018. Metodina tutkimuksessa toimii diskurssianalyysi. Tavoitteena on tulkita aineistona olevien kyseisten jäsenvaltioiden maaraporteista monitasohallinnan piirteitä sisältäviä diskursseja. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraavanlaisiin kysymyksenasetteluihin: *millaisia monitasohallinnan piirteitä sisältäviä diskursseja aineistosta on havaittavissa sekä miten näissä diskursseissa heijastuu kunkin jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden muodostaman maaryhmän suhtautuminen Euroopan unionin rooliin sen monitasoisessa viitekehysessä*. Tavoitteena on havainnoida ja nostaa esille erityisesti jännitteitä ja eroja siinä, missä määrin ja miten ne hyödyntävät monitasohallinnan keinoja ilmastopolitiikassaan sekä myös eroja maaryhmien ja maiden suhtautumisessa Euroopan unioniin ja sen rooliin ilmastopolitiikassa.

² Braun 2014; Skærseth 2018.

³ Burek ym. 2014.

⁴ OECD 2007, 43.

Aluksi käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä yksityiskohtaisemmin. Käyn läpi tutkielman kannalta keskeisimmät käsitteet eli globalisaation ja monitasohallinnan sekä polysentrisen monitasohallinnan teoriaa. Sitten erittelen monitasohallinnan kaksi eri tyyppiä Hooghen ja Marksian mukaan. Teoriaosion lopuksi avaan vielä Euroopan unionin ilmastopolitiikan hallinnan lähtökohtia ja nykytilaa. Tämän jälkeen avaan tutkimuksen menetelmää ja metodologisia lähtökohtia, jonka jälkeen siirryn itse aineiston analysoimiseen. Lopuksi esitän lyhyen yhteenvedon, jossa tuon esiin tutkielman kannalta keskeisimmät tulokset sekä niistä tehdyt johtopäätökset.

2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia, miten valittujen maaryhmien, Saksan ja Tanskan sekä Puolan ja Unkarin, ilmastopolitiikassa näkyy monitasohallinnan elementit ja periaatteet. Lisäksi tarkastelen, miten ne suhtautuvat Euroopan unionin rooliin sen monitasohallintaa ilmentävässä viitekehyydessä. Kattavan kuvan saamiseksi monitasohallinnan merkityksestä näen tarpeellisenä käsitellä ensin globalisaation tematiikkaa ja tutkimusta. Tutkimuksen tässä luvussa käsittelenkin ensin hieman globalisaation tematiikkaa, jonka jälkeen avaan monitasohallinnan ja polysentrisen monitasohallinnan teoriaa. Tämän jälkeen käsittelen monitasohallinnan kahta tutkimuksen kannalta olennaista tyyppiä Hooghen ja Marksian mukaan. Tässä yhteydessä esitän, että tämän toisen tyyppin mukaista monitasohallintaa voidaan pitää esimerkkinä polysentrisestä monitasohallinnasta. Päätän luvun Euroopan unionin ilmastohallinnan periaatteiden kuvaamiseen ja yleispiirteiden hahmotteluun.

2.1. Globalisaation tematiikka

Näen, että globalisaatiota on oleellista käsitellä tässä kohtaa erityisesti sen hallinnalle (kaikilla sen eri tasoilla) aiheuttamien vaikutusten vuoksi. Globalisaatiota on tutkittu paljonkin monen eri tieteenalan näkökulmasta, mutta ehkä eniten siihen liittyvää tutkimusta on tehty juuri kansainvälisen politiikan alalla. Globalisaatiota on relevanttia käsitellä tässä yhteydessä, koska se auttaa ymmärtämään Euroopan unionin ilmastopolitiikan eri ulottuvuuksia sekä monitasohallinnan merkitystä ilmastonmuutoksen kaltaisen globaaliongelman estämisessä ja hillitsemisessä. Tarkoituksena on tässä

kohtaa luoda kuitenkin vain lyhyt katsaus globalisaation tematiikkaan, näkökulmiin sekä siitä tehtyihin tulkintoihin kansainvälisen politiikan alalla.

Globalisaatio on kiistelty ilmiö, josta ei ole olemassa yhtä ja ainutta täsmällistä määritelmää, mutta sen olemassaoloa tuskin kukaan ainakaan täysin kiistää. Held ym. (1999) esittävät suhteellisen kattavan määritelmän globalisaatiosta. Heidän mukaansa globalisaatiolla tarkoitetaan joukkoa erilaisia prosesseja, jotka ilmentävät ”muutosta yhteiskunnallisten suhteiden ja transaktioiden spatiaalisessa organisoinnissa”⁵ luoden mannertenvälisiä virtoja ja verkostoja. Globalisaatiosta voidaan erotella neljä eri aspektia: laajuus (tilallinen venyminen), intensiteetti, nopeus sekä vaikutus.⁶ Globalisaatio etenee erillisten yhteiskuntien välisten yhteyksien ulkopuolelle, yhteiskunnallisen elämän uudelleen organisointiin ylikansallisesti.⁷ Robertson puolestaan liittää globalisaatioon tietynlaisen ajatuksen maailman kutistumisesta sekä globaalin tietoisuuden yhtenäisestä maailmasta.⁸

Kansainvälisen politiikan englantilaisen koulukunnan näkökulma globalisaatioon on relevantti myös tämän tutkimuksen kannalta. Englantilainen koulukunta näkee kansainvälisen politiikan muunakin kuin anarkistisena ja valtioiden kilpailuun perustuvana. Buzan sijoittaa tämän realismin raajan anarkistisen logiikan rinnalle valtioiden välisiin kansainvälisiin suhteisiin liittyvän sosiaalisten suhteiden elementin: valtiot elävät kansainvälisessä yhteiskunnassa ja se millaiseksi tämän yhteiskunnan luonne konstruoituu, on valtioiden itsensä käsissä. Ilmastopolitiikkaan linkitettyä tämä näkökulma luo toivoa, sillä valtioiden välisen anarkistisen valtataistelun, kun voidaan nähdä vain estävän yhteistyötä sekä täten rampauttavan ilmastonmuutoksen hallintaa.⁹

Englantilaisen koulukunnan globalisaation yhdistää erityisesti Buzanin luoma jaottelu maailmanjärjestyksestä, jonka kolme käsitteellistä osaa ovat *kansainvälinen järjestelmä*, *kansainvälinen yhteisö* ja *maailmanyhteisö*. Näistä erityisesti maailmanyhteisö on tämänkin tutkimuksen kannalta relevantti käsite, joka soveltuu myös globalisaation tutkimukseen. Maailmanyhteisö asettaa yksilöt, ei-valtiolliset organisaatiot sekä lopulta koko globaalin ihmiskunnan kansainvälisten suhteiden ytimeen, jolloin valtioiden väliset rajat hälvenevät sekä

⁵ Held ym. 1999. Suora lainaus: “a transformation in the spatial organization of social relations and transactions”.

⁶ Held ym. 1999, 16.

⁷ Keohane 2002, 14-15.

⁸ Robertson 1992, 8-9.

⁹ Buzan 2004, 6-8.

menettävät merkityksensä. Alueellisten verkostojen rinnalle kehittyi laajempia eri toimijoiden välisiä verkostoja, jotka eivät ole riippuvaisia maantieteellisistä alueista. Maailmanyhteisö liittyy täten olennaisesti myös monitasohallintaan, jossa hierarkkisen hallintajärjestelmän sijaan erilaiset mahdollisesti jopa maailmanlaajuiset verkostot ja toimijat kasvattavat merkitystään keskitetyn valtionhallinnon rinnalla. Tässäkin tutkimuksessa keskeisessä roolissa ovat muut kuin valtiotasolla olevat toimijat, kuten juuri kansainväliset verkostot. Kuitenkin edellä sanotusta huolimatta Buzanin korostaa, että globaalin maailmanyhteisön ja valtioista muodostuvan järjestelmän on mahdollista olla olemassa samanaikaisesti.¹⁰

Rosenau lähestyy globalisaatiota laajasta kansainvälisepoliittisesta näkökulmasta. Hänen mukaansa globalisaatio voidaan nähdä muunakin kuin talouden globalisaationa. Hänen mukaansa keskeisiä globalisaatioon liittyviä ilmiöitä ovat vapaiden markkinoiden lisäksi yhteisen lingua francan (englanti), tieteen ja teknologian sekä globaalien poliittisten instituutioiden kehittyminen. Rosenau painottaa myös paikallisuuden ja yksilöllisyyden huomioonottamista globalisaation tutkimuksessa. Hän korostaakin lokalisaatiota globalisaation ohessa. Rosenau mukaan globalisaatiolle tyypillinen jatkuva muutos ilmenee lokalisoinnin eriytyvien voimien sekä globalisaation integroivan dynamiikan kietoutumisena keskenään. Toisin sanoen globalisaation luonne on jatkuvassa muutoksessa, kun paikallinen ja globaalitaso ovat jatkuvassa monimutkaisessa vuorovaikutuksessa keskenään.¹¹ Tämä paikallisen ja globaalien tason, erityisesti niiden eri toimijoiden, välinen vuorovaikutus ja yhteen kietoutuneisuus, on myös tämän tutkimuksen keskiössä.

Globalisaation merkityksestä ja vaikutuksesta on esitetty monenlaisia eri teorioita ja tulkintoja, joista tähän alustukseen on otettu esimerkeiksi vain tämän tutkimuksen kannalta relevantteimmat. Suhteellisen yksimielisiä ollaan kuitenkin siitä, että kyseessä on luonteeltaan jollakin tavalla maailmantalouteen liittyvä ilmiö. Globalisaatio nähdään myös maantieteellisenä ilmiönä, joka muuttaa etenkin kansallisvaltioiden, mutta myös muiden toimijoiden, asemaa ja merkitystä kansainvälisessä politiikassa. Kansainvälisen politiikan tutkimuksen alalla valtion on perinteisesti nähty olevan keskeinen päätöksistä ja hallintaa toteuttava yksikkö. Globalisaation myötä tämän nähdään muuttuvan ainakin jollakin tavalla, kun valtaa siirtyy yhä enemmän valtioilta muille toimijoille ja verkostoille, kuten kansainvälisille järjestöille, tieteelle ja teknologialle, yrityksille ja

¹⁰ Buzan 2004, 12.

¹¹ Rosenau 2003.

muille taloudellisille toimijoille sekä eri alojen asiantuntijoille. Globalisaatio luokin haasteita kansallisvaltioille ja sen hallinnalle, kun kansainvälisen politiikan toimintakentälle nousee yhä enemmän niin ylikansallisia kuin paikallisiakin toimijoita ja globaalit rajat ylittävät ongelmat, kuten juuri ilmastonmuutos haastavat nykyisiä käsityksiämme maailman geopoliittisesta rakenteesta. Toimiva ilmastonmuutoksen hallinta yhä globaalistuvassa maailmassa edellyttää tämän tutkimuksen kohteena olevilta Euroopan unionin jäsenvaltioilta uusia keinoja ja tapoja hallita.

2.2. Monitasohallinta

2.2.1. Määritelmä

Monitasohallinnan käsite juontaa juurensa Euroopan unionin tutkimuksesta. Näin ollen se soveltuukin erinomaisesti tämän tutkimuksen teoreettiseksi viitekehyyksi. Marks (1992) oli ensimmäinen, joka käytti kyseistä termiä hahmottaakseen Euroopan unionin rakennepolitiikan kehitystä sen vuoden 1988 suuren uudistuksen jälkeen. Sisämarkkinaohjelman odotettujen seurausten vuoksi hallitukset sopivat köyhemmille jäsenille kaksinkertaistavansa rakennerahoituksen tukeakseen epäsuotuisten alueiden kehitystä. Varmistaakseen näiden varojen tehokkaan käytön, hallitukset hyväksyivät komission ehdotuksen (osa hieman vastahakoisesti), jossa se esitti, että näitä varoja hallinnoitaisiin jäsenvaltioiden sisällä perustettujen kumppanuuksien kautta, jotka koostuvat kansallisten, alueellisten ja ylikansallisten toimijoiden edustajista. Juuri tämän rakennepolitiikan kehitystä ja erityisesti kumppanuusperiaatetta koskevan tutkimuksen perusteella Gary Marks kehitti monitasohallinnan käsitteen.¹²

Monitasohallinnan käsitteen määritelmät ovat vaihtuneet moneen otteeseen. Marks kuvaili 1990-luvun alkupuolella monitasohallintaa verkottuneiden hallitusten säännöllisten neuvottelujen järjestelmänä eri alueellisilla tasoilla.¹³ Nykyisin katsotaan, että toimivalta on jokseenkin siirtynyt ja jakautunut pois kansallisvaltioilta muille hallinnon tasoille. Sittenkin Marks onkin tiivistänyt monitasohallinnan määritelmää ja kuvaillut sen tarkoittavan tilannetta, jossa autoritaarinen päätöksentekovalta jakautuu alueellisesti ja toiminnallisesti eri tasoille.¹⁴

¹² Bache & Flinders 2004, 2-3., Marks 1993.

¹³ Marks 1993, 392.

¹⁴ Hooghe & Marks 2001.

Piattonin mukaan monitasohallinto sisältyy vallan ja toimivaltasuhteiden siirtymät kolmella ulottuvuudella: 1) vallan hajauttaminen keskushallinnolta paikallishallinnoille, 2) lisääntynyt vallanjako valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä sekä 3) valtion suvereniteetin vähentäminen liittymällä mukaan kansainvälisiin koordinaatiomekanismeihin.¹⁵ Hooghen ja Marksinkin mukaan tämä ”keskusvaltion purkaminen” voisi johtaa yhdeksi kahdesta heidän määrittelemästään monitasohallinnan päätyypistä: tyyppin I, joka muistuttaa liittovaltiojärjestelmää, ja tyyppin II, joka muistuttaa monenkeskistä järjestelmää, jossa on useita puoliautonomisia auktoriteettikeskuksia.¹⁶

Suurin osa kansainvälisen politiikan tutkijoista näkee, että eri tasoille hajautettu hallinto on toimivampi, tehokkaampi ja aikaansaavampi ratkaisu verrattuna yhteen keskushallintoon. Keskitetty hallinto ei ota tarpeeksi huomioon eri alueiden monimuotoisuutta. Tutkimuskirjallisuudessa vallitseva perusoletus onkin, että hallinnon hajauttaminen useille eri lainkäyttöalueille on paljon *joustavampaa* kuin hallinnon keskittäminen vain yhteen lainkäyttöalueeseen. Marks ja Hooghe havainnollistavat tätä juuri ympäristöpoliittiseen päätöksentekoon liittyvän esimerkin kautta: ulkoisten vaikutusten hallinta, jotka nousevat ilmaston lämpenemisen estämiseen liittyvistä poliittisista päätöksistä, kattavat koko planeetan. Sen sijaan esimerkiksi jätteiden hallintaan, veden laadun valvontaan, kaupunkisuunnitteluun sekä luonnonsuojeluun liittyvät kysymykset ovat paikallisia tai alueellisia ja vaativat sen mukaista hallintaa haluttujen tulosten saavuttamiseksi.¹⁷ Lyhyesti sanottuna monitasohallinta antaa siis päätöksentekijöille mahdollisuuden säätää hallinnon mittakaavaa alueiden heterogeenisyyden huomioon ottamiseksi. Tämä on monitasohallinnon merkittävä ansio ja kyseinen oletus on myös tämän tutkimuksen peruslähtökohtia.

2.2.2. Monitasohallinta ja polysentrisyys

Nykyaikaisessa ilmastonmuutoksen tutkimuksessa annetaan siis yhä enemmän huomiota laajemmalle joukolle hallinnon toimijoita ja tasoja mukaan lukien kansainvälinen, ylikansallinen, kansallinen ja alueellinen taso. Tutkijat ovat käyttäneet laajasti monitasohallinnan ja polysentrisen monitasohallinnan näkökulmia ilmastohallinnan analysointiin.¹⁸ Polysentriset hallintokonseptit ja monitasohallinnan lähestymistavat jakavat joitakin tiettyjä ydinolettamia, kuten useat

¹⁵ Piattoni 2009.

¹⁶ Skelcher 2005.

¹⁷ Hooghe & Marks 2003, 235-236.

¹⁸ Jordan ym., 2018.

toimivaltakeskukset sekä hallinnon tasot, mutta käsitteellisesti ne eivät kuitenkaan ole täysin identtisiä. Verrattuna polysentriseen hallintotapaan monitasohallinnan konseptit antavat normaalisti vahvemman roolin valtiollisille toimijoille (eli valtio, ylikansalliset ja paikalliset toimijat). Useimmat Euroopan unionin tutkimukset, joissa on hyödynnetty monitasohallinnan viitekehystä korostavat ylikansallisten ja alemmien valtiollisten toimijoiden keskinäistä riippuvuutta. Monet monitasohallinnan konseptit hylkäävät ajatuksen perinteisestä ylhäältä alaspäin suuntautuvasta hallinnosta ja suosivat vähemmän hierarkkista hallintoa, jossa oletetaan, että ”valtiosta riippumattomat toimijat hallitsevat yhdessä valtion toimijoiden kanssa yhteishyödykkeiden tarjoamiseksi ja ottavat hoitaakseen hallintotehtävät, jotka ovat aiemmin olleet suvereenien valtioiden yksinomaisessa toimivallan piirissä”.¹⁹

Polysentriset hallintokonseptit puolestaan antavat yhteiskunnan toimijoille, kuten liike-elämälle, kansalaisjärjestöille sekä yksittäisille kansalaisille, suuren autonomian. Polysentristen lähestymistapojen mukaan laajalle levinnyt itsekoordinaatio johtaa lukuisiin päätöksentekokeskuksiin erityisesti kansallisella tai jopa yritysten tasolla.²⁰ Polysentrisestä näkökulmasta katsottuna tällainen itsekoordinaatio, jonka voisimme käsittää yhteiskunnallisten toimijoiden johtajuudeksi suhteellisen itsenäisillä politiikan aloilla, on välttämätöntä globaalin ilmastohallinnan onnistuneelle toiminnalle.²¹

2.2.3. Monitasohallinnan kaksi eri tyyppiä

Kansainvälisen politiikan tutkimuskirjallisuudessa vallitsee siis käytännössä yksimielisyys siitä, että hallinnon hajauttaminen useille eri tasoille on sekä tehokkaampaa että normatiivisesti valtion keskusmonopolia parempi hallinnon järjestämisen ratkaisu. Vaikka hallinnon hajauttaminen monille eri tasoille nähdään alan kirjallisuudessa parhaimpana ratkaisuna, ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä siitä, miten tämä monitasoinen hallinta tulisi järjestää.

Hooghen ja Marksien lähestymistapa monitasohallintaan perustuu juuri näkökulmaan Euroopan unionista pisimmälle vietyinä monitasoisena järjestelmänä, joten täten heidän tämän perusteella

¹⁹ Stephenson 2013, 829.

²⁰ ks. esim. Bach 2019 ja Biedenkopf ym. 2019.

²¹ esim. Ostrom ym. 2012.

kehittämänsä monitasohallinnan tyypit soveltuvat hyvin tähänkin tutkimukseen. He jakavat artikkelissaan monitasohallinnon sen rakentumisen perusteella *kahteen eri tyyppiin*, joita he kutsuvat yksinkertaisesti *tyypin I ja tyypin II hallinnaksi* (kutsun näitä tyyppejä tässä tutkimuksessa myös ensimmäisen ja toisen tyypin hallinnaksi). Heidän mukaansa nämä tyypit ovat loogisesti johdonmukaisia ja edustavat vaihtoehtoisia vastauksia koordinoinnin perusongelmiin. He pyrkivät vastaamaan esimerkiksi seuraavanlaisiin kysymyksenasetteluihin: miten toimivallan rajojen tulisi määräytyä; tietyn alueen, yhteisön vain ongelmien mukaan, tulisiko päätöksenteon ja vallankäytön suunnitelmien olla lopullisia vai vain toistaiseksi voimassa sekä pitäisikö toimivalta jaotella tehtävien mukaan.²² Seuraavaksi avaan tarkemmin näiden kahden tyypin piirteitä.

Hooghen ja Marksien jaottelun mukaista ensimmäisen tyypin monitasohallintaa voidaan kuvata myös *yleisten tavoitteiden toimivallaksi*, sillä se yhdistää useita toimintoja, mukaan lukien joukon poliittisia vastuita ja monissa tapauksissa myös tuomioistuinjärjestelmän sekä edustuslaitokset. Tämän ensimmäisen luonteeltaan hierarkkisen tyypin perusta on federalismissa. Se kuvaa toimivaltaa vain rajoitetulla määrällä eri tasoja, jotka ovat keskenään yhteydessä. Nämä tasot ovat kansainvälinen, kansallinen, alueellinen, meso- ja paikallinen taso.²³

Ensimmäisen tyypin mukaiset alueelliset lainkäyttöalueet on tarkoitettu olemaan, ja yleensä ne myös ovat, vakaita useiden vuosikymmenien ajan tai jopa kauemmin, vaikkakin poliittisten toimivaltuuksien jako eri lainkäyttötasolla on joustavaa. Toisin sanoen, vaikka yhteiskunta muuttuu tai ajautuu erilaisiin tilanteisiin ensimmäisen monitasohallinnan tyypin mukainen hallinto jatkaa toimintaansa yleisen lainsäädännön mukaan kaikilla eri hallinnan tasoilla. Päätöksentekojärjestelmän uudistukset ovat erittäin harvinaisia ja usein myös hintavia toteuttaa.²⁴

Ensimmäisen monitasohallinnan tyypin mukaan analyysi kohdistuu useimmiten yksittäiseen kansallisvaltion, vaikkakaan se ei aina välttämättä rajoitu pelkästään siihen. Pääasiassa ensimmäinen tyyppi kuitenkin kuvaa perinteisesti kansallisvaltion sisäistä hallintaa sen eri tasoilla. Ensimmäisen tyypin monitasoinen hallinto hallitsee kansainvälisten suhteiden ajattelua niiden keskuudessa, jotka kuvaavat Westfalenin valtion aseman ja vallan muutosta, mutta ei niiden häviämistä kokonaan. Nämä

²² Hooghe & Marks 2003 ja 2004.

²³ Hooghe & Marks 2003 ja 2004.

²⁴ Hooghe & Marks 2003.

tutkijat eivät kiellä ylikansallisten liikkeiden, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja yritysten tärkeää ja kasvavaa roolia kansainvälisessä järjestelmässä, mutta he korostavat kansallisvaltioiden pysyvyyttä. Sen sijaan he uskovat, että nämä toimijat nousevat kansallisvaltioiden rinnalle täydentämään sen hallintoa.²⁵

Toisen tyyppin monitasohallinta puolestaan on selvästi erilainen verrattuna ensimmäisen tyyppin monitasohallintaan. Sitä voitaisiin kutsua myös *tehtäväkohtaiseksi toimivallaksi*. Siinä monitasoinen hallinta on järjestetty useille eri hallinnan tasoille, jotka eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Hallinnon toimivalta on jakautunut pikemminkin *toiminnallisesti*: kulloinkin lainsäädännössä käsiteltävän asian mukaan lukemattomille eri tasoille. Tällöin toimivaltaa harjoittaa juuri kyseiseen asiaan erikoistunut hallinnan instituutio. Toisin sanoen lukuisat itsenäiset lainkäyttöalueet toteuttavat erilaisia niille osoitettuja tehtäviä. Kyseessä on hallintosysteemi, jossa kansalaista ei palvele suoraan hallitus vaan useat julkisen sektorin eri palveluiden alat. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita sosiaali- ja terveyspalvelut, vedenjakelu ja palokunta.²⁶

Tyyppin kaksi monitasohallinta on levinnyt erityisen laajalle juuri paikallisella tasolla, mutta se on lisääntynyt myös kansainvälisellä areenalla.²⁷ Rosenau kuvaa tätä prosessia sanalla ”fragmegraatio”, joka yhdistää integraation ja fragmentaation. Tämän käsityksen mukaan kansainvälisellä tasolla ei ole olemassa ylä- tai alapuolella olevaa hallitsijaa eikä hallitsevaa luokkaa vaan laaja valikoima julkisia ja yksityisiä toimijoita, jotka tekevät yhteistyötä ja kilpailevat keskenään.²⁸

Tämän tutkimuksen tavoitteena on etsiä valittujen maaryhmien tuottamista maaraporteista monitasohallinnan piirteitä. Toisin sanoen tarkoituksena on siis tutkia, onko primääriaineistoista havaittavissa sellaisia diskursseja, joissa esiintyy näiden kahden edellä esitellyn monitasohallinnan tyyppin mukaisia piirteitä. Lisäksi tarkoituksena on tarkastella, miten valitut jäsenvaltiot suhtautuvat tähän monitasohallintaan ja etenkin Euroopan unionin rooliin siinä. Täten tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu näistä kahdesta monitasohallinnan tyyppistä sekä niiden piirteistä.

²⁵ Hooghe & Marks 2004, 17-20.

²⁶ Hooghe & Marks 2003 ja 2004.

²⁷ Hooghe & Marks 2003 ja 2004.

²⁸ Rosenau 1997.

2.3. Euroopan unionin ilmastohallinta

Euroopan unionin ilmastopolitiikalla ohjataan koko alueen yhteisiä, mutta myös yksittäisten jäsenmaiden toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä siihen sopeutumiseksi. Se perustuu YK:n ilmastopimukseen, sitä täydentävään Kioton pöytäkirjaan sekä vuoden 2015 Pariisin ilmastopimukseen. Kesällä 2021 voimaan tullessa *ilmastolaissaan* Euroopan unioni sitoutui vähentämään kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämän lisäksi Euroopan unionin tavoitteena on olla ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä. Ilmastolain myötä nämä edellä mainitut velvoitteet ovat myös juridisesti velvoittavia. Euroopan unionin ilmastopolitiikan ytimen muodostavat päästökauppa, kansalliset tavoitteet päästökaupan ulkopuolisille aloille (niin kutsuttu taakanjako) sekä EU:n sopeutumisstrategia.

Päästövähennystavoitteet sekä vuodelle 2020 että vuodelle 2030 on jaettu Euroopan unionin tason *päästökauppasektoriin* sekä kansallisen tason *taakanjakoon* päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla. Päästökaupan ulkopuolisiin toimialoihin kuuluvat rakentaminen, rakennusten lämmitys, asuminen, maatalous, liikenne, jätehuolto ja teollisuuden F-kaasut. Taakanjaosta on sovittu *taakanjakoasetuksessa*, johon kuuluvat jäsenmaille määritellyt tavoitteet. Ne on ilmaistu prosentteina ja ovat jäsenvaltioita sitovia velvoitteita vuosille 2021-2030. Lisäksi ne on määritelty jäsenvaltioiden bruttokansantuotteen pohjalta tarkoittaen, että suurituloisimmilla mailla on suhteellisesti kovemmat päästövähennystavoitteet kuin pienempituloisilla mailla, sillä niissä päästövähennystoimet ovat suhteellisesti edullisemmin toteutettavissa.²⁹ Tähän tutkimukseen valittujen jäsenmaiden päästövähennystavoitteet ovat Tanskalla sekä Saksalla molemmilla -50 prosenttia, Puolalla -17,7 prosenttia ja Unkarilla 18,7 prosenttia.³⁰

3. AINEISTO JA DISKURSSIANALYYSI

Tässä kandidaatintutkielmani osassa perehdytään tutkielman metodologiseen taustaan ja lähtökohtiin. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää Tanskan ja Saksan sekä Puolan ja Unkarin YK:n

²⁹ Ympäristöministeriö 2022.

³⁰ Euroopan parlamentti 2022.

ilmastokonventtia varten toimittamista maaraporteista sitä, minkälaista monitasohallintaa niihin sisältyy. Tämä mahdollistaa paremman kuvan saamisen monitasohallinnan tilasta myös kansallisen eli jäsenvaltiotason näkökulmasta, sillä Euroopan unionin maaraporteissa ei ole käsitelty sen tarkemmin jäsenvaltioittain ilmastohallinnan toimia vaan jokaisella jäsenvaltiolla on vielä omat maakohtaiset raporttinsa, joihin tässä tutkimuksessa perehdytäänkin.

Tämän tutkimuksen toteutusta ohjaa ajatus siitä, että globalisaation edetessä ilmastonmuutoksen hallinta edellyttää yhä enemmän ja tiiviimpää monitasohallintaa Euroopan unionin sisällä, erityisesti Hooghen ja Marks'n toisen, tehtäväkohtaisen ja polysentrisen monitasohallinnan tyyppin mukaan. Toisaalta globalisaatio saattaa myös vähentää ainakin tiettyjen jäsenvaltioiden halua tehdä yhteistyötä tai luovuttaa valtaa pois itseltään esimerkiksi Euroopan unionin toimielimille.

Valitsin tähän tutkielmaan diskurssianalyysin metodiksi sen vuoksi, että sen avulla aineistoa pystytään jäsentelemään etsimällä sieltä erilaisia diskursseja, jotka sisältävät maiden ilmastohallintaan liittyviä piirteitä. Pyrkimyksenäni on siis etsiä aineistoista diskursseja, joissa esiintyy edellä käsiteltyjä monitasohallinnan periaatteita. Toisin sanoen ilmeneekö valittujen maiden maaraporteissa monitasohallinnan ensimmäisen vai toisen, polysentrisen tyyppin, mukaista hallintaa. Tämän myötä pyrin arvioimaan näistä diskursseista mahdollista myönteistä tai kielteistä suhtautumista Euroopan unionin rooliin ilmastopolitiikan hallinnassa. Käsitellen diskurssianalyysin teoreettisia lähtökohtia sekä monitasohallinnan diskurssien tulkintaa aineistosta tarkemmin seuraavissa alaluvuissa. Ensiksi avaan kuitenkin primääriaineistona olevien maaraporttien sisältöä ja taustaa.

Kari Palonen näkee politiikan tutkimuksen eräänlaisena tutkijan ja tutkimuskohteen välisenä ”yhteydenottona”. Tutkittaessa pyritään ymmärtämään ja tulkitsemaan aineistoa sekä erittelemään sieltä erilaisia käsityksiä ja merkityksiä. Tämä edellyttää tietynlaista etäisyyttä ja objektiivisuutta tutkimuskohdetta kohtaan. Palonen korostaa, että on kuitenkin tärkeätä muistaa, että politiikan tutkimuksessa, kuten muussakaan laadullisessa tutkimuksessa tutkimuskysymyksiin ei ole olemassa yhtä ja oikeaa tyhjentävää vastausta, joka tutkijan olisi mahdollista sieltä löytää. Kyseessä onkin aina yksittäisen tutkijan aineistosta muodostama tulkinta. Toisin sanoen jokainen tutkimus tarjoaa aina

väistämättäkin vain yksipuolisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä.³¹ Nämä rajoitteet on syytä pitää mielessä myös tämän tutkimuksen kohdalla.

Tavanomaisen käsityksen mukaan ymmärtäminen nähdään tulkintaa laajempänä käsitteenä siten, että tulkinta nähdään erikoistapaukseksi ymmärtämisestä. Toisin sanoen tulkinta on tarpeen silloin, kun sanomaa ei ”muuten ymmärrä”. Tämä rakenne on kuitenkin Palosen mukaan mahdollista käsittää myös toisella vastakkaisella tavalla. Tämän toisen käsityksen mukaan katsotaan, että tulkintaa tarvitaan myös siellä, missä tekstiä tai puhetta ymmärretään jo valmiiksi, ainakin jollakin tasolla. Tällöin tulkinnasta voidaan puhua paremmin ymmärtämisenä: tulkitsemisen avulla ”tuttu” ja näennäinen muutetaan ”vieraaksi”, ymmärretyltä näyttävä problematisoidaan.³² Myös tämä tutkimus perustuu tähän jälkimmäiseen käsitykseen tulkinnan ja ymmärtämisen välisestä suhteesta. Tähän viitekehykseen diskurssianalyysi metodina sopii myös erityisen hyvin.

3.1. Primääriaineistona jäsenvaltioiden maaraportit

Tämän tutkimuksen primääriaineisto koostuu Saksan, Tanskan, Puolan ja Unkarin UNFCCC:lle tekemistä ja toimittamista maaraporteista. Maaraportti tai kansallinen tiedonanto on raportti, jonka kukin YK:n yleissopimuksen osapuoli laatii määräajoin sopimuspuolten konferenssin (COP) kehittämien ja hyväksymien suuntaviivojen mukaisesti. Kaikilta osapuolilta edellytetyt tiedot raportissa ovat tiedot ilmaston tilasta, kansallisista päästömääristä ja niiden poistoista hiilinielujen kautta sekä tiedot käytännön toimenpiteistä, jotka sopimusosapuoli on toteuttanut tai suunnittelee toteuttavansa yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi.³³ Nämä maaraportit julkaistaan kaikkien nähtävillä UNFCCC:n nettisivuille. Analyysin kohteina eivät ole koko raportit vaan vain maiden ilmastopolitiikkaa ja sen toimia käytännössä käsittelevät osiot.

YK:n yleissopimus jakaa maat kolmeen pääryhmään niiden erilaisten sitoumusten mukaan: Annex I -maihin, Annex II -maihin ja Non-Annex I -maihin. Annex I -maihin kuuluvat ne teollisuusmaat, jotka olivat Taloudellisen yhteistyö- ja kehitysjärjestö OECD:n jäseniä vuonna 1992 sekä maat, joiden taloudet ovat siirtymävaiheessa (EIT-osapuolet), mukaan lukien Venäjän federaatio, Baltian maat

³¹ Palonen 1988, 14-16.

³² Palonen 1988, 21-23.

³³ UNFCCC Resource Guide.

sekä useat Itä- ja Keski-Euroopan valtiot. Annex II maihin kuuluvat samat maat kuin Annex I -maihin, lukuun ottamatta EIT-osapuolia. Non-Annex I maat puolestaan ovat enimmäkseen kehitysmaita.³⁴ Kaikki tähän tutkimukseen valitut, kahteen eri maaryhmään sijoitetut, Euroopan unionin jäsenmaat Tanska ja Saksa sekä Puola ja Unkari, sijoittuvat tässä luokittelussa Annex I -maihin.

Annex I -maiden tulee toimittaa maaraporttinsa sihteeristölle neljän vuoden välein. Viimeisimmät tähän tutkimukseen ehtineet dokumentit ovat maiden seitsemännet maaraportit (NC7). Kahdeksansien maaraporttien (NC8) määräaika on vasta vuoden 2022 joulukuun loppuun mennessä, joten ne eivät valitettavasti tähän tutkimukseen ehtineet. YK:n ilmastokokous on kansainvälisen ilmastopolitiikan, ja täten myös Euroopan unionin ilmastopolitiikan keskeisin toimintakenttä. Täten kyseisten jäsenvaltioiden YK:n ilmastokonventille toimittamat maaraportit ovat luonteva valinta aineistoksi. Maaraporteissa on lisäksi kuvattu sekä jo aikaansaatuja tuloksia että tulevaisuuteen kohdistuvia tavoitteita. Aineiston valintaa ohjasi myös tavoite saada kaikilta tutkimuksen kohteena olevilta jäsenmailta samansisältöiset sekä samaa tarkoitusta varten luodut raportit. Tämä mahdollistaa aineistona olevien dokumenttien keskinäisen vertailukelpoisuuden. Lisäksi tutkimukseen valikoitui kaikilta mailta niiden uusin maaraportti, jotta varmistetaan tutkimusten tulosten ajankohtaisuus.

3.2. Diskurssianalyysin teoreettisista lähtökohdista

Diskurssianalyysi nimekkeen alla on tehty paljon tutkimusta monilla eri tieteenaloilla, ja eri tieteenaloilla on myös kehitelty siitä kattavuusasteeltaan vaihtelevia määritelmiä. Täten diskurssianalyysistä ei voikaan antaa yhtä täsmällistä määritelmää vaan sovellutuksia on monia. Tutkimusongelmasta ja -asetelmasta riippuen diskurssianalyysin teoreettiset lähtökohdat painottuvat yksittäisessä tutkimuksessa eri tavoin. Diskurssianalyysi ei ole niinkään selkeärajainen tutkimusmenetelmä vaan enemmänkin *väljä teoreettinen viitekehys*. Se mahdollistaa erilaisia tarkastelun painopisteitä sekä menetelmällisiä sovelluksia.³⁵

Kuitenkin yhteiskuntatieteiden tutkimusalalla diskurssianalyysillä viitataan yksinkertaistetusti kielenkäytön, tekstin tai puheaineiston, tutkimiseen. Kielenkäyttö nähdään käytäntönä, jonka avulla ei pelkästään kuvata maailmaa vaan myös merkityksellistetään sekä samalla järjestetään ja rakennetaan sosiaalista todellisuutta, jossa me kaikki elämme. Toisin sanoen, kun käytämme kieltä,

³⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change 2014b.

³⁵ Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 25-26.

me *konstruoimme* eli luomme merkityksen niille kohteille, joista milloinkin puhumme tai kirjoitamme. Tämä kielen konstruktivisuuden ajatus liittyy keskeisesti *merkityssysteemien* käsitteeseen. Kieltä jäsennetään näiden sosiaalisesti jaettujen merkityssysteemien avulla. Näiden merkitysten ajatellaan muodostuvan suhteessa, mutta myös erotuksena, toisiinsa. Esimerkkinä voidaan mainita hierarkkisiksi ymmärrettävät dikotomiat, kuten teollisuus- ja kehitysmaa -käsitteet. Näiden käsitteiden merkitys muotoutuu niitä keskenään vertailtaessa.³⁶

Lisäksi myös kielen kontekstuaalisuus kuuluu olennaisena osana diskurssianalyysin teoreettisiin lähtökohtiin. Se voidaan ajatella aineiston analyysia rikastuttavana ominaisuutena. Näin on etenkin yhteiskuntatieteissä. Kontekstin huomioon ottamisella analyysissä tarkoitetaan yleisesti sitä, että analysoitavan toiminnan tarkastelu tapahtuu tiettyinä aikoina ja tietyssä paikassa. Tähän tiettyyn aikaan ja paikkaan sitten pyritään suhteuttamaan itse tulkinta. Aineiston analyysin pienin mahdollinen konteksti on lause- ja episodikonteksti ja suurin kulttuurinen konteksti. Näiden väliin puolestaan sijoittuu vuorovaikutuskonteksti. Lause- ja episodikontekstista yksinkertaisin esimerkki ovat sellaiset sanat, joilla on olemassa meille useita merkityksiä. Toki yksittäiset sanat voivat olla monimerkityksellisiä monimutkaisimmillakin tavoilla. Jokinen ym. tarkoittavat vuorovaikutuskontekstilla lausumien tulkinnan kannalta olennaisia vuorovaikutuksen ominaisuuksia. Esimerkiksi keskustelupuheenvuoroja analysoitaessa ne on suhteutettava keskustelun kulkuun. Kulttuurisessa kontekstissa kielenkäyttö suhteutuu konkreettisen tapahtumatilanteen ulkopuolelle.³⁷ Tässä tutkielmassa kontekstin merkitys ilmenee aineiston tulkinnassa: tehtäessä tulkintoja maiden asenteista ja monitasohallinnan piirteiden esiintymisestä maaraporteissa, on otettava huomioon myös maiden erilaiset lähtökohdat.

3.3. Monitasohallinnan hegemonisten diskurssien tulkinta aineistosta

Edellisessä kappaleessa mainitut merkityssysteemit liittyvät olennaisesti sekä diskurssianalyysin että *diskurssin* määritelmiin. Jokinen ym. rinnastavat diskurssin käsitteen *merkityssysteemin* sekä *tulkintarepertuaarin* käsitteisiin. He määrittelevät koko kolmikon ”verrattain eheiksi

³⁶ Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 26-28.

³⁷ Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 37-39.

säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta”. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on etsiä neljän Euroopan unionin jäsenvaltion maaraportista sellaisia diskursseja, joissa monitasohallinnan piirteitä voidaan havaita. Tämän vuoksi käytän siis diskurssin käsitettä, sillä sen voidaan nähdä sopivan parhaiten sellaisiin tutkimuksiin, joissa ilmiöiden historiallisuuden tarkastelu, valtasuhteiden analyysi tai institutionaaliset sosiaaliset käytännöt korostuvat. Tulkintarepertuaari -termin käyttö puolestaan onkin hedelmällisempää silloin, kun tutkimustehtävänä on määrittellä vaihtelevuutta arkisessa kielenkäytössä yksityiskohtaisesti.³⁸

Keskeistä sekä diskurssi että tulkintarepertuaari termien kohdalla on se, että ne muodostuvat tutkijan tulkintatyön tuloksena eli ne eivät siis ole analyysin raakamateriaalia. Analyysin raakamateriaalina oleva aineisto voisi olla vaikka teksti.³⁹ Faircloughin mukaan kaikille näille analysoinnin kohteena oleville teksteille on ominaista se, että ne eivät ole yksiselitteisiä tuotteita vaan ne voivat olla hyvinkin kaksijakoisia ja avoimia useille erilaisille tulkinnoille.⁴⁰ Niinpä merkityssysteemejä analysoitaessa ei ole tarkoitus kirjata tekstien ominaisuuksia mekaanisesti ylös vaan kyse on perustellusta *tulkinnasta*, jonka pohjana on tutkijan ja aineiston välinen vuoropuhelu.⁴¹

Diskurssianalyysissä tutkimus aloitetaan etsimällä ja identifioimalla aineistosta hegemonisia tai vahvoja diskursseja. Käytännössä huomio kiinnitetään siis samojen merkityssysteemien osiin eli yhtäläisyyksiin. Merkityssysteemien esiintyminen palasina aineistossa johtaa siihen, että niiden sisällöllinen yhtäläisyys on mahdollista tunnistaa vasta tutkimusaineiston tulkintaprosessissa, jossa on otettu huomioon sen konteksti. Analyysi etenee pienistä osista kohti suurempia kokonaisuuksia. Toisin sanoen yksittäisistä merkityksistä merkityssysteemeihin eli diskursseihin.⁴² Toteutan aineiston analyysin tätä viitekehystä soveltaen etsimällä aineistosta monitasohallinnan tyyppin I ja tyyppin II mukaisia piirteitä, joista etenen tulkinnan kautta muodostamaan laajempia monitasohallinnan diskursseja. Näiden diskurssien piirteiden pohjalta pyrin tulkitsemaan maiden suhtautumista Euroopan unionin rooliin ja oman valtansa luovuttamiseen.

³⁸ Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 26-27.

³⁹ Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 28.

⁴⁰ Fairclough 1992, 75.

⁴¹ Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 28.

⁴² Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 80.

4. MAARAPORTTIEN ANALYYSI

Tämä analyysiosio rakentuu kolmesta vaiheesta. Ensin pyrin etsimään diskurssianalyysin metodia käyttäen ilmastopolitiikan ”aktiivien” Saksan ja Tanskan maaraporteista hallitsevia diskursseja hyödyntäen monitasohallinnan teoreettista viitekehystä. Tämän jälkeen teen saman ilmastopolitiikkaa ”jarruttavina” nähtyjen Puolan ja Unkarin maaraporteille. Analyysia ohjaavia hypoteeseja on kaksi: monitasohallinnan toisen tyyppin mukainen hallinta on tärkeässä roolissa tehokkaan ilmastopolitiikan toteutumisen kannalta, mutta samaan aikaan maat, etenkin Puola ja Unkari ovat haluttomampia siirtymään toisen tyyppin monitasohallintaan ja täten luopumaan hallinnon keskittämisestä ja vallastaan.

4.1. Saksan ja Tanskan maaraporttien diskurssit

Saksan maaraporteista oli identifioitavissa neljä keskeistä diskurssia. Ne ovat liittovaltion ja osavaltioiden tason diskurssi, vihreän siirtymän ja energiatehokkuuden diskurssi, kehitysmaiden auttamisen diskurssi sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Nämä diskurssit ja hallinnan keinot osin sivuavat kaikki toinen toisiaan ja esiintyvät täten aineistossa usein päällekkäin. Näin on muidenkin tutkimuksen kohteena olevien maiden kohdalla. Ehkä voimakkaimmaksi diskurssiksi Saksan maaraportista nousee liittovaltion ja osavaltioiden tason diskurssi. Saksassa valtio- ja osavaltioiden tasot ovatkin keskeisessä roolissa ilmastopolitiikan hallinnassa ja toteutuksessa. Tämä nousee esille läpi koko aineiston. Saksassa ilmastopolitiikkaa toteutetaan pääasiassa liittovaltiotason koordinoimana, mutta siihen osallistuvat myös yhteistyössä useat osavaltiot. Esimerkiksi Saksan adaptaatiopolitiikka ja -keinot pohjaavat liittovaltion hallituksen sekä sen ympäristö-, luonnonsuojelu-, rakennus- ja ydinturvallisuusministeriön (BMUB) joulukuussa 2008 sopimaan Saksan ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategiaan (DAS). DAS:n yleisenä tavoitteena on tunnistaa ja vähentää Saksan alttiutta ilmastonmuutoksen vaikutuksille sekä lisätä sen sopeutumiskykyä ilmastonmuutokseen. Strategia on jaettu 15 toiminta-alaan, joista esimerkkeinä voidaan mainita rakentaminen, energiateollisuus sekä ihmisten terveys. Toisena liittovaltio- sekä osavaltioiden tason diskurssiin kuuluvina keskeisinä toimenpiteinä voidaan mainita erilaiset liittovaltion kannustimet esimerkiksi yrityksille.⁴³ Monitasohallinnan näkökulmasta tämä diskurssi sijoittuu Hooghen ja

⁴³ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety 2017.

Marksin jaottelussa ensimmäisen, hierarkkisen tyyppin alueelle. Eikä siten valtiojohtoisena hallintana toteuta tutkimuksen hypoteesia ilmastopolitiikan monenkeskisen ja useiden toimijoiden yhteistyössä toteuttaman hallinnan tarpeesta.

Saksa on vauras teollisuusmaa, jonka tuotantorakenne on sen verran kehittynyt, että sillä on resursseja keskittyä pelkän talouskasvun varmistamisen sijaan myös siirtymään kohti ympäristöystävällistä ja kestävämpää taloutta. Toinen huomattavassa roolissa Saksan maaraportissa esiintyvistä diskursseista onkin vihreän siirtymän ja energiatehokkuuden diskurssi. Vihreä siirtymä ja energiatehokkuus on oiva esimerkki monitasohallinnan toisesta, monenkeskisestä tehtäväkohtaisesti orientoituneesta hallinnasta. Energiatehokkuuteen ja uusiutuvaan energiaan pyritään siirtymään erityisesti yhdessä paikallisten sekä yrityssektorin toimijoiden kanssa. Tällainen hallinta on tarkoitettu ratkaisemaan juuri tällaisia tarkkaan rajattuja, tiettyyn ongelmaan keskittyviä kysymyksiä ja tuomaan joustavuutta hallintaan erilaisissa tilanteissa. Toisaalta myös liittovaltiotason ohjaus näkyy tässäkin diskurssissa useina erilaisina ohjelmina, joiden avulla pyritään kohti vihreää siirtymää ja energiatehokkuutta, mutta joissa on osapuolina kuitenkin muitakin toimijoita. Tämä on esimerkki siitä, että Hooghen ja Marksian monitasohallinnan tyyppien on mahdollista toimia päällekkäin eivätkä ne täten ole toisiaan poissulkevia.

Kolmas Saksan maaraportin diskursseista on kehitysmaiden auttamisen diskurssi, joka osittain sivuaa myös valtiotason sekä tutkimuksen diskursseja. Tähän kuuluu oleellisesti niin sanottu teknologian siirto, jonka puitteissa kehitysmaihin pyritään siirtämään teknologiaa ja osaamista sekä tutkimusyhteistyö, jossa on mukana useita tahoja. Monitasohallinnan kannalta keskeistä diskurssissa on etenkin projektiluontoinen toiminta, jonka avulla tähdätään kestäväen kehityksen ja ilmastonsuojelun tukemiseen kehityksissa. Tämä diskurssi nouseekin vahvasti esille monitasohallinnan, toisen, tehtäväkohtaisen tyyppin muotona. Näihin projekteihin osallistuu useita erilaisia tahoja, aina taloudellisista ja poliittisista toimijoista, järjestöpohjaisiin toimijoihin, jotka eivät siis ole hierarkkisesti järjestäytyneitä, vaan toiminnallisesti ratkaistakseen kehityskaakselien erityisalaan liittyviä ilmastohallinnan kysymyksiä. Saksa osallistuu useisiin monenkeskisiin kansainvälisiin aloitteisiin, joista esimerkkeinä voidaan mainita esimerkiksi NDC-kumppanuus, G7-maiden ilmastoriskivakuutusaloite InsuResilience sekä the Africa Renewable Energy -aloite. Lisäksi Saksalla on käynnissä useita bilateraalaisia ja Euroopan unionin kautta

toteutettuja kehitysyhteistyöprojekteja, joissa toisena osapuolena ovat suoraan kyseisten maiden valtionhallinnon toimijat tai paikallistason toimijat.⁴⁴

Neljäs ja viimeinen Saksan maaraportin diskursseista on tieteen ja tutkimuksen diskurssi, joka niin ikään kietoutuu yhteen muiden aineistosta nousseiden diskurssien kanssa, kuten etenkin vihreän siirtymän ja energiatehokkuuden sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssin kanssa. Tieteen ja tutkimuksen merkitys Saksan ilmastopolitiikassa nousee diskurssin voimakkuuden perusteella selkeäksi. Vaikka liittovaltionhallinto pyrkii koordinoimaan ja edistämään tutkimusta ilmastopolitiikan eri osa-alueilla, sen tehokkaan hallinnan edistämiseksi, niin selkeä roolinsa uuden tiedon tuottamisessa on myös yliopistoilla ja muilla itsenäisillä tutkimuslaitoksilla. Diskurssissa korostuu myös kansainvälinen yhteistyö, sekä bilateraalisesti että multilateraalisesti, sekä yhteistyö esimerkiksi yritysten ja järjestöpohjaisten toimijoiden kanssa. Tämäkin diskurssi ilmentää siis monitasohallinnan toista tyyppiä, jossa vastuu on hajautettu useille erilaisille toimijoille sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla, jolloin kutakin osa-aluetta on mahdollista tutkia joustavasti ja asiantuntevasti.

Saksan suhtautumisen Euroopan unionin rooliin ilmastopolitiikan hallinnassa voi aineiston diskurssien valossa todeta olevan hyvinkin neutraali ja yhteistyöhön pyrkivä. Esimerkiksi useita ilmastopolitiikan tutkimushankkeita toteutetaan Euroopan unionin rahoituksella ja yhteistyössä sen muiden jäsenmaiden kanssa. Lisäksi Saksa korostaa omaa rooliaan näissä hankkeissa ja pyrkii usein jopa EU tason tavoitteita kunnianhimoisempiin tavoitteisiin. Saksan voidaan siis nähdä monitasohallinnan näkökulmasta hyväksyneen Euroopan unionin roolin ilmastopolitiikassaan.

Toisen aktiivista ilmastopolitiikkaa ajavien maaryhmään kuuluvan jäsenvaltion eli Tanskan maaraporteista löytyi niin ikään neljä keskeistä diskurssia, jotka ovat valtiotason diskurssi, vihreän siirtymän diskurssi, kehitysmaiden auttamisen diskurssi sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Myös Tanskan maaraportista nousi valtiotason diskurssi suhteellisen voimakkaasti esiin. Valtiojohtoisina hallinnan keinoina Tanska on jo pitkään käyttänyt esimerkiksi erilaisia verotuksellisia toimenpiteitä, joiden avulla tähdätään muun muassa energia-alan hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen sekä myös vähäpäästöisimpien polttoaineiden käytön edistämiseen. Tässä kohtaa ilmeneekin valtiotason

⁴⁴ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety 2017.

diskurssin yhteen kietoutuneisuus toiseen keskeiseen Tanskan maaraporteissa ilmenevään diskurssiin, vihreän siirtymän diskurssiin. Vauraana Pohjoismaisena valtiona Tanskan energiapolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteena onkin olla riippumaton fossiilisista polttoaineista vuoteen 2050 mennessä.⁴⁵ Vihreän siirtymän diskurssissa tulee täten esille myös Hooghen ja Marksian monitasohallinnan tyyppien esiintyminen samaan aikaan: toisaalta valtio koordinoi siirtymää vihreään energiaan erityisesti verotuksellisin keinoin, mutta toisaalta energiapolitiikkaa toteutetaan yhteistyössä yrityssektorin sekä erilaisten yksityisten ja järjestötason toimijoiden kanssa. Esimerkkeinä voidaan mainita energiaverot sekä hiilidioksidi- sekä teollisuuskaasuverot, joiden tarkoituksena on ollut vähentää kulutusta sekä edistää energiaa säästävien toimenpiteiden leviämistä.⁴⁶

Kolmas kurssi oli Tanskallakin kehitysmaiden auttamisen kurssi. Myös Tanskan kohdalla kehitysmaiden auttamiseen kuuluu niin sanottu teknologian siirto sekä kapasiteetin rakentaminen. Tanskankin kohdalla kehitysmaiden tukemisessa merkittävässä roolissa monitasohallinnan kannalta katsottuna on sen projektinomaisen luonne. Näiden projektien toteutuksessa on jälleen mukana eri hallinnon tason toimijoita sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla, jotka ovat kokoontuneet nimenomaan toiminnallisesti tätä asiakokonaisuutta varten, ilmentäen täten myös monitasohallinnan toista tyyppiä. Esimerkkinä näistä voidaan tässä yhteydessä mainita ilmastonmuutoksen sopeutumishankkeet Bangladeshissa, jotka keskittyvät maaseudun infrastruktuurin sopeuttamiseen ilmastonmuutoksen vaikutuksiin. Tuki sisältää myös paikallistason osallistuvan sopeutumissuunnittelun pilotoinnin sekä kestävämmän paikallisen infrastruktuurin rakentamisen herkälle rannikkoalueelle. Toisena esimerkkinä voidaan mainita tukiohjelmat Mosambikissa yhteistyössä valtion, kuntien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

Viimeisenä Tanskankin maaraportissa nousi esille tutkimuksen ja kehityksen kurssi. Myös Tanskassa tieteen ja tutkimuksen diskurssin voidaan nähdä ilmentävän monitasohallinnan toista tyyppiä. Tanskassa tutkimusta tehdään niin ikään useissa instituuteissa ja organisaatioissa ja osana kansainvälisiä verkostoja, jotka kattavat monenlaisia tieteenaloja luonnontieteistä politiikan sekä yhteiskunnallisten näkökohtien arviointiin. Tanskassa tieteen ja tutkimuksen diskurssin yhtenä ulottuvuutena voidaan pitää arktiseen alueeseen liittyvää tutkimusta, joka niin ikään

⁴⁵ Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate 2017.

⁴⁶ Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate 2017.

monitasohallinnan näkökulmasta on monien eri tahojen toteuttamaa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.⁴⁷

Tanskan, kuten Saksankin, suhtautuminen Euroopan unionin rooliin oli aineiston perusteella myös neutraalia ja positiivissävytteistä. Maaraportissa korostettiin jokaisessa keskeisessä diskurssissa ja useaan otteeseen Euroopan unionilta tulleita velvoitteita ja ilmoitettiin Tanskan täyttävän nämä. Tanska jopa paikoitellen esimerkiksi vihreän siirtymän ja kasvihuonekaasupäästöjen kohdalla ilmoitti tavoittelevansa kunnianhimoisempia tavoitteita kuin mitä Euroopan unioni velvoittaa. Lisäksi Tanska alleviivaa raportissaan Euroopan unionin roolia kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa sekä tarvetta jäsenvaltioiden yhteiselle kunnianhimoiselle lähestymistavalle.⁴⁸ Tässä mielessä Tanskan voidaan nähdä hyväksyneen EU:n roolin sekä esiintyvän tietynlaisena ”ylisuorittajana” suhteessa Euroopan unioniin. Toisaalta se myös korosti paikoitellen oman kilpailukykyensä säilyttämistä suhteessa muuhun Euroopan unioniin.

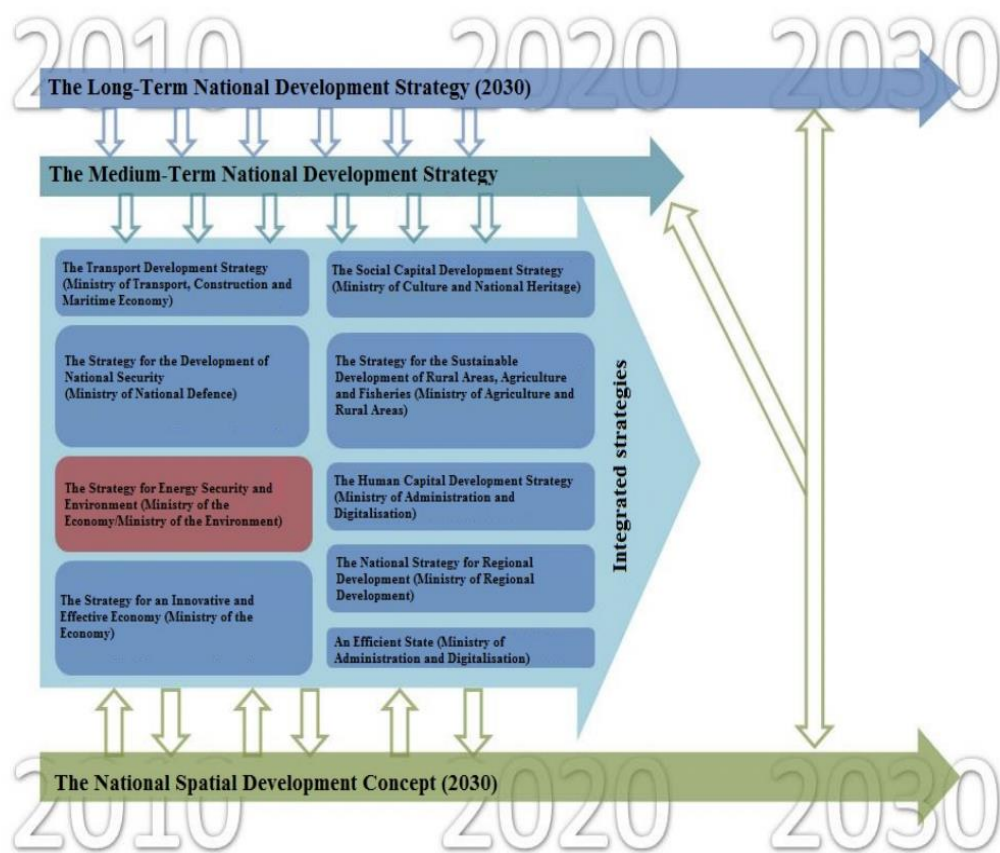
4.2. Puolan ja Unkarin maaraporttien diskurssit

Puolan maaraportista oli havaittavissa kaiken kaikkiaan neljä hallitsevaa diskurssia: kehitysyhteistyön diskurssi, ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittamisen diskurssi, valtiotason diskurssi sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Puolan raportin voimakkain diskurssi oli niin ikään valtiotason diskurssi. Toisin sanoen Puolassa ilmastopolitiikan hallinta on vielä suurelta osin valtiojohtoista. Valtiotason diskurssi rakentuu osaltaan ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittamisen diskurssin kautta, kun maassa pyritään kestävään kehitykseen, mutta samalla ylläpitäen talouskasvua. Viime vuosina Puolan hallitus on toteuttanut useita aloitteita koskien kestävästä kehityksestä. Perusteet kestävästä kehityksestä suunnalle on määritelty *Kansallisessa kehitysstrategiassa 2020*, jossa identifioitiin kolme strategista aluetta asiankuuluvine toimenpiteineen: tehokas ja toimiva valtio, kilpailukykyinen talous sekä sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus. Strategian päätavoitteena on varmistaa nopeampi ja kestävämpi kehitys. Kyseinen strategia oli myös lähtökohta yhdeksälle integroidulle strategialle, joiden tulisi osaltaan edistää strategian tavoitteiden toteutumista. Näiden integroitujen strategioiden toimeenpanijana on kaikilla eri kansalliset ministeriöt. Tämän lisäksi Puolan ilmastopolitiikan strategisten dokumenttien kokoelmaan kuuluu

⁴⁷ Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate 2017.

⁴⁸ Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate 2017.

Pitkän aikavälin kansallisen kehityksen strategia 2030 (ks. kuva 1).⁴⁹ Puolan ilmastopolitiikkaa toteutetaan pitkälti näiden dokumenttien pohjalta valtiojohtoisesti, joissa korostuu toistuvasti ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittaminen. Lisäksi Puolan raportissa valtiotason diskurssi rakentuu myös ympäristö- ja ilmastoasioihin liittyvän koulutuksen, kasvatuksen ja tiedotuksen kautta. Kyseistä teemaa toteutetaan raportin mukaan pitkälti nimenomaan Puolan hallituksen ja eri ministeriöiden kautta tai paikallisesti koulujen ja päiväkotien yms. tahojen kautta. Näin ollen kahden edellä mainitun diskurssin voidaan todeta sisältävän monitasohallinnan ensimmäisen tyyppin piirteitä.



Kuva 1. National Strategic Documents. The Republic of Poland 2017, 72.

Puolan kehitysavusta suuri osa menee kahdenvälisesti tai monenvälisesti Euroopan unionin budjetin tai YK:n organisaatioiden kautta. Pääasiassa Puolan ympäristöministeriö koordinoi kehitysapua, mutta monitasohallinnan kannalta mielenkiintoista kyseisessä diskurssissa on juuri

⁴⁹ The Republic of Poland 2017.

ympäristöministeriön valmisteleva *GreenEvo – Green Technology Accelerator* -projekti, jonka tavoitteena on luoda suotuisat olosuhteet puolalaisten yrittäjien tarjoamien ympäristönsuojelutekniikoiden leviämiseksi ulkomaille. Lähes neljäkymmentä prosenttia GreenEvo-projekteista on lähetetty kehitysmaihin. Projektin aikana yrityksillä oli mahdollisuus osallistua tapaamisiin mahdollisten kumppanien kanssa esimerkiksi Kiinassa, Moldovassa, Chilessä ja Etelä-Afrikassa.⁵⁰ Lukuun ottamatta ympäristöministeriön lanseeraamaa GreenEvo -projektiä Puolan kehitysapu on pääasiassa rahallista ja vähintäänkin valtion hallinnon koordinoimaa, mistä johtuen sen voidaan nähdä ilmentävän monitasohallinnan ensimmäistä tyyppiä.

Viimeisin Puolan maaraportista nousseista diskursseista oli tieteen ja teknologian diskurssi. Tieteen ja kehityksen prioriteetit on määritelty Puolan vuoden 2005 Kansallisessa viitekehysohjelmassa. Yksi yhdeksästä strategisesta tutkimusalueesta oli ympäristö, jonka painopistealue oli ”Talous ja ilmastonmuutos”.⁵¹ Tässäkin voidaan huomata tieteen ja teknologian diskurssin kietoutuvan yhteen niin valtiotason kuin ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittamisen diskurssin kanssa. Vuoden 2010 tieteen uudistus Puolassa mahdollisti tiede- ja korkeakouluministeriön roolin johtavana tiedepolitiikan kehittämisen ja alan toiminnan koordinoimisen keskuksena Puolassa. Kansallinen tiedekeskus sekä kansallinen tutkimuksen ja kehityksen keskus ovat ottaneet vastuulleen ohjelmien luomisen sekä tutkimushankkeiden rahoittamisen. Jotkin Puolan tutkimuskeskukset ovat osallistuneet ilmastonmuutoksen kysymyksiin liittyviin kansainvälisiin tutkimusprojekteihin, mutta pääasiassa tieteen ja tutkimuksen diskurssi näyttää Puolassa monitasohallinnan ensimmäisen tyyppinä hallintana.

Puolan maaraporteissa suhtautuminen Euroopan unionin rooliin oli myös sävyiltään suhteellisen neutraalia. Raportissa jopa todetaan, että Puolan jäsenyys EU:ssa on myötävaikuttanut maan talouden nykyaikaistamiseen. Toisaalta samassa yhteydessä tulee esiin ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittamisen diskurssin problematiikka, kun tekstissä todetaan, että samalla Puolan sitoumukset ympäristönsuojelun alalla ovat suuri haaste erityisesti Puolan energiateollisuudelle.⁵² Tämän voidaan nähdä olevan Puolan haluttomuuden takana siirtää valtaa ilmastonsuojelussa Euroopan unionille ja sen toimielimille.

⁵⁰ The Republic of Poland 2017.

⁵¹ The Republic of Poland 2017.

⁵² The Republic of Poland 2017.

Myös Unkarin maaraportista oli havaittavissa kaiken kaikkiaan neljä hegemonista diskurssia: valtiojohtoisuuden, kehittyvien maiden auttamisen, energiariippuvuuden vähentämisen sekä tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Kenties voimakkaimmin näistä esiin nousseista diskursseista oli niin ikään valtiojohtoisuuden diskurssi. Toisin sanoen Unkarissakin ilmastopolitiikan hallinta on vielä pitkälti kansallisen, valtiotason koordinoimaa. Unkarissa ilmastopolitiikan ytimen muodostaa eri ministeriöille jaetut vastuut tietyistä ilmastopolitiikan eri osa-alueista. Esimerkiksi kansallisen kehityksen ministeriön vastuulla on liikenteen, energian sekä keskeisten julkisten palveluiden sektorit. Lisäksi Unkarissa on otettu käyttöön useita kansallisia ilmastopolitiikkaan liittyviä ohjelmia, kuten entisen ympäristö- ja vesiministeriön kehittämä Kansallinen ilmastonmuutos -strategia vuodelta 2008.⁵³

Valtiojohtoisuuden diskurssia rakennetaan olennaisesti myös Euroopan unionin kautta: todetaan, että velvoitteet ja raamit kansalliselle politiikalle tulevat Euroopan unionilta. Euroopan unionin rooliin suhtaudutaan aineistossa täten hyvinkin neutraalisti: osoitetaan ja hyväksytään sieltä tulevat velvoitteet sekä korostetaan niiden kansallista implementointia eri ohjelmien kautta. Toisaalta aineiston mukaan ilmastopolitiikka Unkarissa on edelleen hyvinkin valtiojohtoista ja hierarkkista (monitasohallinnan ensimmäisen tyyppin mukaista), mikä viittaa haluttomuuteen luovuttaa enempää hallintovaltaa ilmastoasioissa muualle. Tähän syynä voi olla esimerkiksi teollisuuden suhteellisen suuri osuus maan tuotantorakenteesta.

Toiseksi voimakkain diskurssi oli energiariippuvuuden vähentämisen diskurssi. Aineistossa todetaan Unkarin olevan edelleen voimakkaasti riippuvainen energian tuonnista, öljyn kohdalla riippuvuus on 93 prosenttia ja kaasun kohdalla 70 prosenttia. Unkarin haavoittuvuutta lisää myös tuontiriippuvuuden yksipuolinen luonne. Suuri osa tuonnista ja käytännössä kaikki kaasu on peräisin Venäjältä, vaikka osa siitä kuljetetaankin Unkariin Euroopan unionin kautta. Tästä johtuen ei siis ole yllättävää, että Unkarin energia- ja täten myös ilmastopolitiikan avainsanoma on etsiä keinoja päästä eroon maan energiariippuvuudesta. Keinoina tämän tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan energian säästäminen, uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvattaminen, ydinenergiakapasiteetin ylläpito sekä lähdemaiden ja kauttakulkureittien monipuolistaminen ja täten maakaasun ja öljyn tuonnin

⁵³ Ministry of National Development, Department for Climate Policy 2017.

turvaaminen maahan sekä viimeisenä hallituksen energiainstituutiojärjestelmän uusiminen.⁵⁴ Oikeastaan lähes kaikki edellä mainitut keinot ovat hyvinkin valtionkeskushallintolähtöisiä ja ilmentävät siis täten monitasohallinnan ensimmäisen tyypin mukaista hallintaa, jonka osapuolia ovat valtiotason toimijat hierarkkisessa järjestyksessä. Toisaalta Unkari on osa EU:n energiaunionistrategian täytäntöönpanoa, jonka tavoitteena on muuttaa Euroopan energiahuoltoa perustamalla täysin yhdentyneet energiamarkkinat, minkä voidaan nähdä ilmentävän jossakin määrin monitasohallinnan toisen tyypin mukaista hallintaa.

Kolmantena myös Unkarin maaraportin diskursseista nousi esiin tieteen ja tutkimuksen diskurssi. Erona Tanskaan ja Saksaan Unkarin tieteen ja tutkimuksen diskurssissa korostuu monitasohallinnan ensimmäinen tyyppi: tutkimus on suurilta osin kansallisten toimijoiden toteuttamaa eikä niinkään projektiluontoista monen toimijoiden verkostoiden kautta tapahtuvaa. Ilmastonmuutokseen liittyvää tutkimusta tehdään eri laitoksissa eri puolilla Unkaria. Tärkeimmät näistä ovat Unkarin tiedeakatemia sekä erityiset valtion instituutiot, kuten Unkarin ilmatieteenlaitos. Lisäksi myös jotkin pienemmät valtion rahoittamat laitokset osallistuvat myös ilmastonmuutokseen liittyvään tutkimukseen, kuten erityisesti kansallinen ympäristöterveyden instituutti, Unkarin metsäntutkimuslaitos sekä kaivos- ja geologinen tutkimuslaitos.⁵⁵

Viimeinen Unkarin maaraporttien hallitseva diskurssi on myös kehittyvien maiden auttamisen diskurssi. Suuri osa Unkarin tarjoamasta kehitysavusta toteutetaan suoraan kahdenvälisesti yhteistyössä kansallisten toimijoiden kanssa tai monenkeskisesti Euroopan unionin kautta. Suuri osa tästä kehitysavusta on rahallista, kuten Puolankin kohdalla. Unkari on esimerkiksi antanut lainaa Indonesialle sekä lahjoittanut Kansallisen kehitysministeriön kautta Ugandalle rahaa kestävään puunviljelyyn vuosina 2016 ja 2017.⁵⁶ Tämän diskurssin ei siis myöskään voida nähdä ilmentävän monitasohallinnan toisen tyypin toteutumista Unkarin ilmastopolitiikassa.

⁵⁴ Ministry of National Development, Department for Climate Policy 2017.

⁵⁵ Ministry of National Development, Department for Climate Policy 2017.

⁵⁶ Ministry of National Development, Department for Climate Policy 2017.

5. YHTEENVETO JA POHDINTAA

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Tanskan ja Saksan sekä Puolan ja Unkarin maaraporteista, miten niissä esiintyvissä diskursseissa ilmenee monitasohallinnan piirteitä. Toisin sanoen, miten ja millä keinoin nämä maat hallinnoivat ja toteuttavat ilmastopolitiikkaa Euroopan unionin monitasoisessa viitekehyksessä. Tutkimuksen otokseen valikoituneiden kahden maaryhmän lähtökohdat ilmastopolitiikkaan olivat hieman erilaiset: Tanska ja Saksa edustivat EU:n ilmastopolitiikan ”aktiiveja” kun taas Puola ja Unkari edustivat ilmastopolitiikan passiivisempia ”jarruttelijoita”. Tanska ja Saksa ovat kohtuullisen vauraita jäsenvaltioita, kun taas Unkari ja Puola ovat vielä hieman vähävaraisempia Itä-Euroopan jäsenvaltioita. Tämä loi mielenkiintoisen asetelman näiden kahden maaryhmän välisten erojen ja jännitteiden havaitsemiseen.

Kaikissa maaraporteissa, molemmissa maaryhmissä korostui valtiojohtoisuuden/valtiotason diskurssit. Olkoonkin, että ilmastopolitiikan passiivisten osapuolten Unkarin ja Puolan raporteissa tämä korostui vielä ymmärrettävästi hieman enemmän suhteessa Tanskaan ja Saksaan. Lisäksi Saksassa valtiojohtoisuus ilmeni muista poiketen liittovaltio- sekä osavaltioiden tason diskurssissa. Myös tieteen ja tutkimuksen sekä kehitysmaiden auttamisen diskurssit löytyivät molemmista maaryhmistä ja jokaisesta maaraportista. Valtiotason diskurssin ei voida nähdä toteuttavan hypoteesia monitasohallinnan tehtäväkohtaisen tyypin tarpeesta tehokkaassa ilmastohallinnassa, vaan ne ovat esimerkkejä monitasohallinnan ensimmäisestä hierarkkisesta tyypistä. Sen sijaan tieteen ja tutkimuksen sekä kehitysmaiden auttamisen diskurssit voidaan kaikkien jäsenvaltioiden maaraporteissa nähdä olevan esimerkkejä monitasohallinnan tehtäväkohtaisesta tyypistä. Tämä aineistojen diskurssien suhteellinen samankaltaisuus saattaa johtua ainakin osittain UNFCCC:n tasolta tulevista yleisistä ohjeistuksista maaraporttien sisällölle sekä EU:lta että UNFCCC:ltä tulevista velvoitteista koskien ilmastopolitiikan kansallista implementointia. Toki näissäkin diskursseissa ilmeni monitasohallinnan näkökulmasta kuitenkin pieniä sisäisiä eroja valittujen maaryhmien välillä.

Eroja maaryhmien välillä löytyi kuitenkin isompienkin diskurssien kohdalla. Saksassa ja Tanskassa yksi keskeisistä diskursseista oli vihreän siirtymän ja energiatehokkuuden diskurssit, kun taas Puolan maaraportista nousi toistuvasti esiin ilmastonsuojelun ja talouskasvun yhteensovittamisen diskurssi ja Unkarissa puolestaan energiariippuvuuden vähentämisen diskurssi. Kaikki valtiot kuitenkin

toteuttivat näitä diskursseja valtiotason koordinoimana. Olkoonkin, että Saksan ja Tanskan tapauksessa mukana oli myös huomattavasti enemmän muita toimijoita kuin Puolan ja Unkarin tapauksissa.

Toisena tarkentavana tutkimuskysymyksenä tutkimuksessa oli kysymys siitä, millä tavoin maaryhmissä suhtaudutaan Euroopan unionin rooliin sen monitasoisessa viitekehityksessä ilmastopolitiikan alalla. Toisin sanoen, ovatko maat haluttomia luovuttamaan toimivaltaa ilmastopolitiikassa Euroopan unionin ylikansalliselle tasolle vai korostavatko ne nimenomaan yhä suurempaa yhteistyötä ja integraatiota unionin tasolla ja täten osoittavat hyväksyvänsä Euroopan unionin roolin kansallisessa ilmastopolitiikassaan. Aineistosta ilmeni, että suhtautuminen Euroopan unionin rooliin, oli ehkä hieman yllättäenkin, molemmissa maaryhmissä suhteellisen neutraalia tai tulkittavissa jopa positiivissävytteiseksi. Toki Unkarissa ja Puolassa korostui suhteessa Tanskaa ja Saksaa enemmän valtiojohtoisuus ja valtion koordinointi, minkä voidaan tulkita merkitsevän haluamattomuutta siirtää suurempaa hallintavaltaa Euroopan unionille ilmastoasioissa sekä säilyttää kansallisvaltion suvereniteettiä. Tanska ja Saksa, molemmat, puolestaan korostivat omaa rooliaan ja panostaan Euroopan unionin tason ylikansallisissa verkostoissa erityisesti tieteen ja tutkimuksen diskurssissa, kun Unkari ja Puola lähinnä tyytyvät toteamaan, että ne täyttävät sieltä tulevat velvoitteet. Nähtäväksi jää muuttaako globalisaatio tätä asetelmaa niin, että maat olisivat jatkossa halukkaampia lisäämään integraatiota unionin tasolla.

Tutkimuksen tekoon liittyi kuitenkin joitakin rajoitteita, jotka tulisi ottaa huomioon tuloksia analysoitaessa. Aineistojen samankaltaisuus ja maaraportteihin tulevat velvoitteet UNFCCC:ltä on toki tämän tutkimuksen merkittävimpiä ansioita, jotta mahdollistetaan samansisältöiset raportit kaikilta mailta, mutta toisaalta se saattoi vaikeuttaa suurempien erojen ilmaantumista maiden välillä. Näin ollen voi olla vaikeaa päätellä, onko havaitut erot todella näinkin pieniä vai johtuuko se vain maaraporttien samankaltaisuuksista. Toisaalta kyseessä voi olla myös vain Euroopan unionin jäsenvaltioita yhdenmukaistava voima.

Tutkimusprosessissa heräsi useita jatkotutkimusta vaativia kysymyksiä, joihin vastaaminen ei tämän tutkielman rajallisissa puitteissa ollut mahdollista tai edes tavoiteltua. Ensinnäkin tässä tutkimuksessa aineisto oli rajattu vain maiden viimeisimpiin maaraportteihin muun muassa tutkimuksen ajallisten rajoitteiden vuoksi, joten mahdollista ajallista kehitystä ei voida tässä kohden arvioida, ajankohtainen

tilanne saatiin kuitenkin selkeästi esille. Jatkossa voisi olla hedelmällistä tutkia näiden maiden raporteja useilta eri vuosilta, jotta olisi mahdollista havainnoida ja kuvata monitasohallinnan historiallista kehitystä näiden maiden ilmastopoliittikan toimissa. Lisäksi voisi olla hyödyllistä laajentaa maaryhmien kokoa ja ottaa lisää, tai mahdollisuuksien mukaan jopa kaikki, jäsenvaltiot mukaan tutkimusotokseen. Tämä mahdollistaisi paremman kuvan saamisen monitasohallinnan tilasta koko Euroopan unionin ilmastopoliitikassa. Myös sen tutkiminen, *miten monitasohallintaa voisi parhaiten soveltaa ja toteuttaa* käytännössä Euroopan unionissa sen eri hallinnon tasoilla, jää tulevien tutkimusten haasteeksi. Tähän liittyen olisi tarpeellista tutkia myös monitasohallinnan ja sen verkostojen päätöksentekoprosesseja demokratian toteutumisen kannalta sekä globalisaatiota ja sen muutosta suhteessa tähän.

LÄHTEET

Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate (2017). *Denmark's Seventh National Communication and Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Copenhagen. Saatavilla <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/8057126_Denmark-NC7-BR3-2-NC7-DNK-Denmarks-NC7-and-BR3_1January2018-12MB.pdf>, luettu 23.1.2023.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (2017). *Germany's Seventh National Communication on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Berlin. Saatavilla <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/26795831_Germany-NC7-1-171220_7%20NatCom%20to%20UNFCCC.pdf>, luettu 25.1.2023.

The Republic of Poland (2017). *Seventh National Communication and Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Warsaw. Saatavilla <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/8193245_Poland-BR3-NC7-1-NC7-BR3%20Poland.pdf>, luettu 28.1.2023.

Ministry of National Development, Department for Climate Policy (2017). *Hungary's Seventh National Communication and Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Budapest. Saatavilla <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/9870451_Hungary-NC7-BR3-1-NC7%20BR3%20Hungary_2.pdf>, luettu 30.1.2023.

Tutkimuskirjallisuus

Bach, M. (2019). "The Oil and Gas Sector: from Climate Laggard to Climate Leader?". *Environmental Politics* 28 (1): 87-103.

Biedenkopf, K. Van Eynde, S. & Bachus K. (2019). "Environmental, Climate and Social Leadership of Small Enterprises: Fairphone's Step-By-Step Approach". *Environmental Politics* 28 (1): 43-63.

Braun, M. (2014). *Europeanization of Environmental Policy in the New Europe: Beyond Conditionality*. Farnham: Ashgate Publishing.

Burck, J., Marten, F. and Bals, C. (2014). *The Climate Change Performance Index: Results 2014*. Bonn: Germanwatch.

Buzan, B. (2004). *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Held, D., McGrew A., Goldblatt D. & Perraton J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.

- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. The Rowman & Littlefield Publishing Group.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). "Unrevealing the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science review* 97 (2): 233-243.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2004). "Contrasting Visions of Multi-level Governance". Teoksessa Bache & Mathew Flinders (toim.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: teorian, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Jordan, A., Huitema, D., van Asselt, H., & Forster, J. (2018). *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Taylor & Francis Group.
- Marks, G. (1993). "Structural Policy and the Multi-level Governance in the EC". Teoksessa Calfruny & Rosenthal (toim.), *The State of the European Community*. New York: Lynne Rienner.
- Ostrom, E., Chang, C., Pennington, M. & Tarko, V. (2012). "The Future of the Commons: Beyond Market Failure and Government Regulation." Teoksessa E. Ostrom, (toim.), *The Future of the Commons*. London: The Institute of Economic Affairs, 68–83.
- Palonen, K. (1988). *Tekstistä politiikkaan*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Piattoni, S. (2009). "Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis". *Journal of European Integration* 31 (2): 163-180.
- Robertson, R. (1992). *Globalization – Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications Ltd.
- Rosenau, J. (2003). *Distant Proximities – Dynamics Behind Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Skelcher, C. (2005). "Jurisdictional Integrity, Polycentrism, and the Design of Democratic Governance". *Governance* 18 (1): 89-110.
- Skjærseth, J. B. (2018). "Implementing EU Climate and Energy Policies in Poland: Policy Feedback and Reform". *Environmental Politics* 27 (3): 498–518.
- Stephenson, P. (2013). "Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?". *Journal of European Public Policy* 20 (6): 817-837.

Muut lähteet

Euroopan parlamentti (2022). *Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen: kansalliset tavoitteet vuodeksi 2030*. Saatavissa

<<https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20180208STO97442/eu- maiden-kansalliset-paastovahennystavoitteet>>, luettu 20.12.2022.

IPCC (2018). “Summary for Policymakers”. Teoksessa *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-24.

OECD (2007). *Environmental Innovation and Global Markets*. ENV/EPOC/GSP(2007)2/REVI, OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2014b). *Parties & Observers*. Saatavissa <http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php>, luettu 11.12.2022.

Ympäristöministeriö (2022). *Euroopan unionin ilmastopolitiikka*. Saatavissa <<https://ym.fi/euroopan-unionin-ilmastopolitiikka>>, luettu 28.11.2022.